



บทบาทของศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ ในการรักษาวินัยทางการคลัง

อานันท์ กระบวนศรี*

บทคัดย่อ

ศาลปกครองเป็นหนึ่งในองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการรักษาวินัยทางการคลังของประเทศ ในฐานะองค์กรตุลาการที่มีอำนาจตรวจสอบว่า การกระทำของฝ่ายปกครองเป็นไปตามที่กฎหมายการคลังกำหนดหรือไม่ ในช่วงเวลาที่มีการปฏิรูปกฎหมายการคลังภายใต้กรอบที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ศาลปกครองได้ประกาศจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นทุกแห่งทั่วประเทศ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดในการรักษาวินัยทางการคลังที่ต้องการให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาตีปกครองที่เกี่ยวกับการคลังเป็นไปโดยรวดเร็วทันต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่อาจเกิดขึ้น บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิเคราะห์ และตั้งข้อสังเกตถึงแนวคิดในการสถาปนาแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณของศาลปกครอง ตลอดจนไปจนถึงการปฏิบัติหน้าที่ของแผนกคดีดังกล่าวผ่านกฎหมายและแนวคำพิพากษาของศาลปกครองที่เกี่ยวข้อง

คำสำคัญ : บทความวิชาการ, กฎหมายมหาชน, กฎหมายการคลัง, กฎหมายปกครอง, วินัยทางการคลัง, วินัยการเงินการคลังของรัฐ, วินัยการคลังและการงบประมาณ, การคลังสาธารณะ, การตรวจเงินแผ่นดิน, คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน, ศาลปกครอง, ศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ, การปฏิรูปกฎหมายการคลัง

* Diplôme Supérieur de l'Université (Droit administrative) Université de Paris 2 Panthéon - Assas (Mention Assez Bien), Master 2 Droit public (Droit public des affaires) Université Paris - Saclay (Mention Bien) (ทุนรัฐบาล ก.พ.), พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ กลุ่มศึกษากฎหมายมหาชน 1 สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

Abstract

The Administrative Court is one of the organizations playing an important role in maintaining the fiscal discipline of the country. This Court has powers to control the actions of the administrations in compliance with public finance law. According to the judicial reform under the framework provided by the Constitution of the Kingdom of Thailand (Interim) B.E. 2557 (2014), the Budgetary and Financial Discipline Divisions were inaugurated throughout the Supreme Administrative Court and the Administrative Courts of First Instance. In order to maintain fiscal discipline, it requires the expedition of the Administrative Court proceedings for providing compensations for damages in time. Thus, this article has objectives to study, analyze and provide observations on the principles of the establishment of the Budgetary and Financial Discipline Divisions as well as their operation through the relevant laws and judgments.

Keywords : Academic articles, Public law, Public Finance law, Administrative law, Fiscal discipline, State Fiscal and Financial Discipline, Budgetary and Financial Discipline, Public Finance, State Audit, State Audit Commission, Administrative Court, Budgetary and Financial Discipline Divisions of Administrative Court, Public Finance law Reform



บทนำ

ศาลปกครองเปิดทำการแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครองสูงสุด และในศาลปกครองชั้นต้นทุกแห่งทั่วประเทศ เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2558 แผนกคดีดังกล่าว ถือเป็นแผนกคดีพิเศษ ลำดับที่ 3 ภายหลังจากที่ได้เปิดทำการแผนกคดีสิ่งแวดล้อม และแผนกคดีบริหารงานบุคคล เพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยการคลังและการงบประมาณ เป็นไปโดยรวดเร็ว ทันต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่อาจเกิดขึ้น อันจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ โดยแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณจะประกอบด้วย องค์คณะและตุลาการผู้แถลงคดีที่มีความเชี่ยวชาญคดีวินัยการคลังและการงบประมาณตามที่ประธานศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด¹

อย่างไรก็ดี การจัดตั้งแผนกคดีดังกล่าวเกิดขึ้นในช่วงก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในช่วงเวลาดังกล่าว ประเทศไทยอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีการปฏิรูประบบกฎหมายการคลัง คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญมีแนวคิดให้มีแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครอง เพื่อเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่รักษาวินัยทางการคลังตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับเสนอสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติลงมติ) มาตรา 229 วรรคหนึ่ง และในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อให้เกิดการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอันวิญญูชนพึงเห็นได้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.) หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) อาจได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนยื่นฟ้องต่อศาล และให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้าตามร่างมาตรา 195 ของร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไม่ผ่านการพิจารณาของสภาปฏิรูปแห่งชาติ ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของสภาปฏิรูปแห่งชาติและคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ถูกจัดทำขึ้นและประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่ได้รับรองแนวความคิดในการมอบหมายให้ศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในการรักษาวินัยทางการคลัง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและเยียวยาความเสียหายทางการคลังของประเทศไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ประการใด

ปัจจุบัน มีการฟ้องคดีเข้ามาที่แผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครอง และศาลปกครองสูงสุดมีการพิพากษาวางแนวคำวินิจฉัยมากขึ้นเรื่อย ๆ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครองในเวลานี้ จะเห็นได้ว่า มีความแตกต่างจากแนวคิดแรกเริ่ม

¹ ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครองสูงสุด และประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครองชั้นต้น, โปรดดู ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 105 ก ราชกิจจานุเบกษา 6 พฤศจิกายน 2558, น. 16 และ น. 18.

ที่ได้กำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับเสนอสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ รวมไปถึงเหตุผลในการสถาปนาแผนกคดีดังกล่าว ซึ่งปรากฏในประกาศจัดตั้งแผนกคดีในศาลปกครองสูงสุดและในศาลปกครองชั้นต้นของประธานศาลปกครองสูงสุด ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน 2558 (ซึ่งยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน) ข้อเท็จจริงดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความไม่แน่นอนชัดเจนในข้อความคิดในทางกฎหมายเรื่อง “วินัยทางการคลัง” ของประเทศไทยและบทบาทของศาลปกครองในฐานะที่เป็นหนึ่งในองค์กรที่ได้รับมอบความไว้วางใจในการควบคุมตรวจสอบและรักษาวินัยทางการคลัง

เพื่อทำความเข้าใจบทบาทของศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณอย่างถ่องแท้ จึงมีความจำเป็นต้องทำการศึกษาถึงที่มาของแนวความคิดในการจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ โดยเริ่มจากการศึกษาถึงเหตุผลและความจำเป็นในการสถาปนาแผนกคดีดังกล่าวในร่างรัฐธรรมนูญ (ฉบับเสนอสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติลงมติ) ซึ่งถือเป็นร่างกฎหมายฉบับแรกที่มีการกล่าวถึงบทบาทของแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครองในการรักษา “วินัยทางการคลัง” ของประเทศไทย การเตรียมความพร้อมและความสำเร็จในการประกาศจัดตั้งแผนกคดีดังกล่าวตลอดรวมไปจนถึงแนวปฏิบัติของศาลปกครองในการกำหนดประเภทคดีปกครองในแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ และเขตอำนาจของศาลปกครองเหนือคดีประเภทดังกล่าวที่ปรากฏในแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ด้วยเหตุนี้ ในบทความนี้จะประกอบไปด้วยเนื้อหา 3 ส่วน ได้แก่ (1) แนวคิดในการจัดตั้งศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ (ฉบับเสนอสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติลงมติ) (2) แผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครองในปัจจุบัน และ (3) บทวิเคราะห์ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 แนวคิดในการจัดตั้งศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ (ฉบับเสนอสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติลงมติ)

ในส่วนที่ 1 ของบทความนี้จะประกอบไปด้วยเนื้อหา 2 ส่วน ได้แก่ (1.1) ที่มาและกรอบในการร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ และ (1.2) ความพยายามในการปฏิรูประบบกฎหมายการคลัง

1.1 ที่มาและกรอบในการร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

ภายหลังจากการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2557 กำหนดให้มีสถานการณ์บัญญัติแห่งชาติปฏิบัติหน้าที่ในทางนิติบัญญัติและให้มีคณะรัฐบาลบริหารราชการแผ่นดิน จัดตั้งสภาปฏิรูปแห่งชาติ และองค์กรต่าง ๆ เพื่อให้มีการปฏิรูปในด้านการเมืองและด้านอื่น ๆ และให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่วางกติกาทางการเมืองให้รัดกุม เหมาะสม ป้องกันและปราบปรามการทุจริต



สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเป็นธรรม² ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิรูประบบกฎหมายการคลัง ได้แก่ มาตรา 35 (3) (7) (8)

มาตรา 35 บัญญัติว่า “คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้ครอบคลุมเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย (...)

(3) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งกลไกในการกำกับและควบคุมให้การใช้อำนาจอธิปไตยเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและประชาชน (...)

(7) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการปรับโครงสร้างและขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมอย่างยั่งยืน และป้องกันการบริหารราชการแผ่นดินที่มุ่งสร้างค่านิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว

(8) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของรัฐให้เป็นไปอย่างคุ้มค่าและตอบสนองต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนโดยสอดคล้องกับสถานะทางการเงินการคลังของประเทศ และกลไกการตรวจสอบและเปิดเผยการใช้จ่ายเงินของรัฐที่มีประสิทธิภาพ (...)

คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยกรรมการ จำนวน 36 คน มี ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมการ แบ่งออกเป็น 37 คณะอนุกรรมการ โดยคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบกฎหมายการคลัง ได้แก่ คณะอนุกรรมการศึกษาเตรียมการจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคลังและการงบประมาณภาครัฐ พ.ศ. ซึ่งมี ศ.จรัส สุวรรณมาลา เป็นประธาน³ ในการพิจารณาการร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรก คณะกรรมการได้ยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบไปด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จำนวน 315 มาตรา เพื่อเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ตามมาตรา 34 วรรคหนึ่ง มาตรา 36 วรรคหนึ่ง และมาตรา 36 วรรคสาม ก่อนที่จะมีการรับฟังความคิดเห็นและแก้ไขจนเหลือเพียง 285 มาตรา เพื่อเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติลงมติ

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 35 แล้วจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) มีเจตนารมณ์ที่จะป้องกันและยับยั้งไม่ให้เกิดการนำเงินแผ่นดินมาใช้ในการสร้างความนิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญเล็งเห็นว่าการดำเนินนโยบาย “ประชานิยม” ของรัฐบาลในอดีต ไม่ว่าจะเป็นนโยบายจำนำข้าว โครงการก่อหนี้สาธารณะ 2 ล้านล้านบาท เพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ และ

² ปกรณ์ ปริยากร, “รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปเพื่อการสรรค์สร้างอนาคตของประเทศไทย”, จุลสาร รัฐธรรมนูญ ฉบับปฏิรูป, ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 (มกราคม 2558), น. 2.

³ คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ, “คณะกรรมการ”, [online] Available from : https://cdc.parliament.go.th/draftconstitution/committee_list.php [19 มีนาคม 2565].

มาตรการอื่น ๆ ล้วนเป็นเครื่องมือที่นักการเมืองใช้ในการจูงใจประชาชนเพื่อชัยชนะทางการเมืองในปัจจุบัน แต่เป็นการผลักภาระไปให้ประชาชนแบกรับหนี้สาธารณะอย่างมหาศาลในอนาคต

1.2 ความพยายามในการปฏิรูประบบกฎหมายการคลัง

การดำเนินงานของคณะอนุกรรมการศึกษาเตรียมการจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคลังและการงบประมาณภาครัฐ พ.ศ. ที่สำคัญในการปฏิรูประบบกฎหมายการคลังในส่วนที่เกี่ยวข้องกับศาลปกครองปรากฏในการยกร่างรัฐธรรมนูญ (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติลงมติ) ในภาค 2 ผู้นำการเมืองที่ดี และสถาบันการเมือง หมวด 5 การคลังและงบประมาณของรัฐ และในภาค 3 หลักนิติธรรม ศาล และองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ 4 ศาลปกครอง ซึ่งจะได้กล่าวถึงดังต่อไปนี้

1.2.1 กรอบทั่วไปทางการคลังที่ปรากฏในภาค 2 ผู้นำการเมืองที่ดี และสถาบันการเมือง หมวด 5 การคลังและงบประมาณของรัฐ

คณะอนุกรรมการศึกษาเตรียมการจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคลังและการงบประมาณภาครัฐ พ.ศ. มีความพยายามที่จะเพิ่มเติมหลักการทางการคลังสมัยใหม่ ซึ่งได้มีการศึกษาจากหลักกฎหมายของต่างประเทศหลายเรื่องไว้ในรัฐธรรมนูญ หมวด 5 จึงมีเจตนารมณ์สำคัญในการยกระดับระบบการคลังของรัฐเพื่อขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศในด้านการลดความเหลื่อมล้ำและการกระจายอำนาจลงสู่พื้นที่และชุมชนมากขึ้น⁴ และเพื่อส่งเสริมความรับผิดชอบต่อวินัยทางการคลัง คณะอนุกรรมการได้วางกรอบ 5 ประการ ได้แก่⁵ (1) การก่อหนี้ผูกพันและการใช้เงินแผ่นดินต้องทำเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี (2) การห้ามนำงบประมาณที่ถูกแปรญัตติไปจัดสรรหรือใช้จ่ายในลักษณะที่เอื้อประโยชน์แก่นักการเมืองหรือส่วนราชการใด ๆ โดยตรง (3) ในกรณีที่หลักฐานเชื่อได้หรือเล็งเห็นผลได้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายหรือความเสี่ยงต่อการขาดวินัยทางการคลังให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนส่งให้ “ศาลวินัยการเงินการคลัง และการงบประมาณ” พิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า (4) การจัดสรรรายได้สาธารณะโดยคำนึงถึงคุณภาพทางการคลังระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความเท่าเทียม และ (5) การจัดระบบงบประมาณในเชิงพื้นที่ โดยยึดหลักการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของประชาชนควบคู่ไปกับงบประมาณฐานหน่วยงาน

ภายหลังจากการพิจารณารับฟังความคิดเห็นได้มีการปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายบางมาตรา ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ศ.จรัส สุวรรณมาลา ประธานคณะอนุกรรมการ ได้สรุปสาระสำคัญของหมวด 5 ได้แก่ (1) ทำให้ระบบภาษีเป็นธรรมและป้องกันการหนีภาษี (2) ป้องกันการฉวยโอกาสผันเงินภาษีและเงินรายได้แผ่นดินอื่นออกไปใช้อย่างระบบงบประมาณเพื่อประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด

⁴ ปกรณ์ ปรียากร, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น. 28.

⁵ เพิ่งอ้าง, น. 28-34.

- (3) ป้องกันการใช้นโยบายประชานิยมที่สร้างภาระหนี้ย่างไรวินัยหรือการใช้จ่ายเงินงบประมาณไม่คุ้มค่า
- (4) ขจัดช่องทางการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากงบประมาณแผ่นดินของนักการเมือง และ
- (5) ยับยั้งการก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐให้ทันต่อเหตุการณ์⁶

1.2.2 ศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณที่ปรากฏในภาค 3

หลักนิติธรรม ศาล และองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ 4 ศาลปกครอง

ในช่วงกว่าสิบปีที่ผ่านมา คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญพบว่ามีกรณีการใช้จ่ายเงิน การก่อหนี้ และการสร้างภาระผูกพันทางการคลังของรัฐบาลและส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งมีผลทำให้เกิดความเสียหายต่อรัฐโดยที่กลไกการตรวจสอบถ่วงดุลที่มีอยู่ไม่สามารถยับยั้งการดำเนินการของฝ่ายบริหารได้⁷ เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 สามารถดำเนินการได้เพียง 2 ช่องทางเท่านั้น ได้แก่ 1) การควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นการควบคุมตรวจสอบทางการเมือง และ 2) การควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยฝ่ายตุลาการ กล่าวคือ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งสังกัดภายใต้ศาลยุติธรรม เป็นการควบคุมตรวจสอบในทางกฎหมาย โดยองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในคดีนี้ คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่าไม่มีความผิด ก็จะมีคำสั่งยุตติคดี แต่ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่ามีความผิด ก็จะมีคำสั่งชี้มูลความผิดและดำเนินการได้ 2 ช่องทาง ดังนี้ (1) ส่งเรื่องไปที่วุฒิสภาเพื่อพิจารณาถอดถอน (Impeachment) โดยใช้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของวุฒิสภา อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติมาตรการดังกล่าวดูเหมือนจะไม่สามารถนำมาใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบันก็มีเพียงบุคคลเดียวที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง (2) ส่งเรื่องไปที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งจะต้องพิสูจน์จนปราศจากข้อสงสัย (Proof beyond reasonable doubt) จึงเป็นไปได้อย่างที่จะลงโทษนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อยับยั้งปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นได้อย่างทันทั่วทั้ง⁸ นอกจากนี้ การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดในคดีประเภทนี้ก็ไม่อาจคาดหวังได้ว่าจะสามารถคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของรัฐได้มากนัก เนื่องจากเป็นวิธีพิจารณาคดีอาญาที่มุ่งพิสูจน์ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ กระบวนการฟ้องคดีและการพิจารณาคดีจึงล่าช้าและมุ่งที่จะคุ้มครองรักษาสีทธิประโยชน์ของผู้ถูกกล่าวหามากกว่าคุ้มครองการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ⁹

⁶ คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ, “บทความสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อลงมติ (สำหรับใช้ในการสมมนาของสภาปฏิรูปแห่งชาติ วันที่ 25 สิงหาคม 2558)”, (2558), น. 27-28.

⁷ ปกรณ์ ปรียาการ, *อ้าวแล้ว เจริญรถที่ 2*, น. 31-32.

⁸ คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ, “การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญร่างแรก”, (2558), น. 7.

⁹ ปกรณ์ ปรียาการ, *อ้าวแล้ว เจริญรถที่ 2*, น. 31-32.

เจตนารมณ์ของร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเป็นการควบคุมตรวจสอบในทางการเมือง ทางอาญา และทางการคลังไปในเวลาเดียวกัน 3 ประการ กล่าวคือ *ประการแรก* สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี *ประการที่สอง* ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมร้ายว่ผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะต้องมีการกล่าวหาว่าทุจริตต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วยเสมอ และฟ้องคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560 *ประการที่สาม* ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่เล็งเห็นได้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินแผ่นดิน อาจมีการเสนอข้อกล่าวหาต่อศาลวินัยทางการเมืองและการงบประมาณ ซึ่งอาจจัดตั้งเป็นแผนกหนึ่งของศาลปกครองได้อีกด้วย¹⁰ ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่ามีการใช้เงินงบประมาณที่อาจจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมหาศาลแก่งบประมาณแผ่นดิน ถึงแม้ว่าจะยังไม่เข้าลักษณะที่อาจถอดถอนหรือฟ้องเป็นคดีอาญาต่อศาล แต่หากประเทศไทยมีศาลวินัยการเมืองและการงบประมาณที่มีความเป็นอิสระ มีการกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสามารถนำคดีมาฟ้องได้เองโดยไม่ต้องผ่านอัยการ และกำหนดให้ศาลมีอำนาจในการไต่สวนโดยที่เป็นภาระการพิสูจน์ของผู้ถูกฟ้องคดี ระบบนี้ย่อมทำให้ศาลสามารถยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ถึงแม้ว่าจะไม่สามารถพิสูจน์ความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีได้อย่างปราศจากข้อสงสัย¹¹ เพื่อให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนหรือระงับการกระทำที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐนั้นได้ทันที ไม่ปล่อยให้เกิดความเสียหายบานปลายเหมือนดังเช่นกรณีที่เคยเกิดขึ้นในอดีต¹²

ในการวางกรอบในการยกร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรก คณะอนุกรรมการการศึกษาเตรียมการจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการคลังและการงบประมาณภาครัฐ พ.ศ. ยังไม่ได้กำหนดชัดเจนว่าอยู่ในอำนาจศาลปกครอง คณะอนุกรรมการฯ ใช้คำว่า “ศาลวินัยการเงิน การคลัง และการงบประมาณ”¹³ ซึ่งจะเป็นศาลชำนาญพิเศษศาลหนึ่งในระบบศาลยุติธรรม¹⁴ แต่ได้ถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงกำหนดให้เป็นแผนกหนึ่งของศาลปกครองในเวลาต่อมา ดังปรากฏในร่างมาตรา 195 และ

¹⁰ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ, “สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป, เอกสารประกอบการสัมมนา การเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อร่างรัฐธรรมนูญ”, สถาบันพระปกเกล้า และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, (มีนาคม 2558), น. 45.

¹¹ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ, *อ้างแล้ว* เชิงอรรถที่ 8, น. 7.

¹² *เพิ่งอ้าง*, น. 28.

¹³ ปกรณ์ ปรียากร, *อ้างแล้ว* เชิงอรรถที่ 2, น. 31-32.

¹⁴ โปสทัตทุย, “เตรียมเสนอตั้งศาลวินัยการเงินการคลังบรรจุใน รธน. ใหม่”, 24 พฤศจิกายน 2557, [online] Available from : <https://www.posttoday.com/politic/news/331834> [19 มีนาคม 2565].

มาตรา 229 นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตว่า การที่ลักษณะคดีมีความเกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบทางการเมืองและการควบคุมตรวจสอบในทางอาญา ศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ จึงมักจะถูกเข้าใจผิดว่าเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการปราบปรามประชานิยมและนักการเมืองทุจริต¹⁵ โดยหลักการแล้ว การกระทำหนึ่งอาจเข้าลักษณะเป็นการกระทำความผิดกฎหมายได้หลายฉบับ ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลที่แตกต่างกัน เนื่องจากเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมายต่างมี มาตรการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของข้าราชการต่างกัน¹⁶ อำนาจของศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลัง และการงบประมาณจะพิจารณาเฉพาะในส่วนของการกระทำความผิดวินัยทางการคลังเท่านั้น หากเกินกว่ากรอบดังกล่าว ถือเป็นอำนาจของศาลยุติธรรมที่จะรับผิดชอบคดีทุจริตตามกฎหมายอาญา

รัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงมีแนวความคิดที่จะเสริมกลไกการตรวจสอบถ่วงดุล ทางการเมืองคลังให้เข้มแข็ง และสามารถป้องกันและยับยั้งกรณีการกระทำที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ หรือกรณีการกระทำที่เสี่ยงต่อการขาดวินัยการคลังและการงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยการบัญญัติให้มีวิธีพิจารณาคดีในลักษณะดังกล่าวขึ้นใหม่ โดยให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการ ป.ป.ช. นำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาลปกครอง ซึ่งมี เขตอำนาจในการพิจารณาคดีปกครอง รวมถึงคดีเกี่ยวกับวินัยการคลังและการงบประมาณ¹⁷ หลักการ ดังกล่าวปรากฏในมาตรา 195 และมาตรา 229

มาตรา 195 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดก่อให้เกิดการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอันวิญญูชนพึงเห็นได้ว่าจะก่อให้เกิด ความเสียหายแก่รัฐ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อาจได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนยื่นฟ้อง ต่อศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ และให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการนั้น”

มาตรา 229 บัญญัติว่า “ให้มีแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ ในศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุด

องค์คณะ อำนาจหน้าที่ การฟ้องคดีและวิธีพิจารณาคดีของศาลแผนกคดี วินัยการคลังและการงบประมาณ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง”

¹⁵ คมชัดลึก, ““แผนกคดีวินัยทางการคลังฯ” ศาลปกครอง กลไกใหม่ปราบทุจริต”, 5 ตุลาคม 2558, [online] Available from : <https://www.komchadluek.net/news/politic/218064> [19 มีนาคม 2565].

¹⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟง. 1/2563

¹⁷ คณะกรรมการการกฤษฎีกาว่าด้วยรัฐธรรมนูญ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 10, น. 61.

จากการศึกษาข้อมูลทั้งหมดที่ได้กล่าวมาแล้วใน *ส่วนที่ 1* จึงอาจสรุปได้ว่า คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ (ฉบับเสนอสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติลงมติ) มีความพยายามที่จะ “ป้องกัน” ไม่ให้เกิดปัญหาหรือความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่มีลักษณะเป็นนโยบาย “ประชานิยม” ที่อาจนำมาซึ่งความเสียหายหรือภาระทางเศรษฐกิจและทางการคลังในระยะยาว จึงได้ยกร่าง “กรอบวินัยทางการคลัง” ที่มีลักษณะเป็นการทั่วไปไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฯ ภาค 2 ผู้นำการเมืองที่ดี และสถาบันการเมืองหมวด 5 การคลังและงบประมาณของรัฐ เป็นการปฏิรูประบบกฎหมายการคลังขนาดใหญ่ที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในหลายมิติ ทั้งในส่วนของรายรับสาธารณะและรายจ่ายสาธารณะ และได้มีการมอบความไว้วางใจให้ศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการรักษาวินัยทางการคลังผ่านการใช้อำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่พึงเห็นได้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายทางการคลัง เพื่อป้องกันและยับยั้งกรณีการกระทำที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฯ ภาค 3 หลักนิติธรรม ศาล และองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ 4 ศาลปกครอง

ถึงแม้ว่าบทบาทของศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณตามเจตนารมณ์ของร่างรัฐธรรมนูญ (ฉบับเสนอสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติลงมติ) จะไม่ได้รับการยอมรับและนำมาบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน แต่แนวคิดดังกล่าวก็ยังคงปรากฏอยู่ในบทบัญญัติมาตรา 245 ซึ่งบัญญัติว่า

“เพื่อประโยชน์ในการระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอผลการตรวจสอบการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรงต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณา

ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นพ้องด้วยกับผลการตรวจสอบดังกล่าว ให้ปรึกษาหารือร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หากที่ประชุมร่วมเห็นพ้องกับผลการตรวจสอบนั้น ให้ร่วมกันมีหนังสือแจ้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี เพื่อทราบโดยไม่ชักช้า และให้เปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อประชาชนเพื่อทราบด้วย”

จะเห็นได้ว่า แนวคิดในการควบคุมตรวจสอบ “ประชานิยม” ตามเจตนารมณ์ของร่างรัฐธรรมนูญฯ ยังคงดำรงอยู่ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญไม่ได้มอบอำนาจดังกล่าวให้แก่ศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณแต่อย่างใด บทบาทดังกล่าวได้ย้อนกลับไปสู่องค์กรควบคุมตรวจสอบทางการเมือง

ส่วนที่ 2 แผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครองในปัจจุบัน

ในส่วนที่ 2 ของบทความนี้จะประกอบไปด้วยเนื้อหา 2 ส่วน ได้แก่ (2.1) การจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณและการเตรียมความพร้อมในการดำเนินการภายในสำนักงานศาลปกครอง และ (2.2) เขตอำนาจของศาลปกครองในคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ

2.1 การจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณและการเตรียมความพร้อมในการดำเนินการภายในสำนักงานศาลปกครอง

ก่อนหน้าที่จะมีการประกาศจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ ศาลปกครองได้ทำการศึกษาและเตรียมความพร้อมในการจัดตั้งแผนกคดีดังกล่าวเพื่อรองรับกับความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เมื่อวันที่ 8 เมษายน 2558 นายไพโรจน์ มินต์เต็นตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้นประจำศาลปกครองสูงสุด โฆษกศาลปกครอง (ในเวลานั้น) แถลงว่า “ตามที่คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญได้มีการเผยแพร่ข่าวเกี่ยวกับความคืบหน้าในการยกย่องรัฐธรรมนูญฉบับที่ 34 วันที่ 22 มกราคม 2558 ระบุว่า ได้มีการยกย่องรัฐธรรมนูญโดยบัญญัติให้มีแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุด นั้น ศาลปกครองได้ตระหนักและเห็นถึงความสำคัญในเรื่องนี้ หากมีการจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครองขึ้นจะทำให้เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน เพราะศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรตุลาการจะทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำทางปกครองเกี่ยวกับเงินแผ่นดิน การจัดทำงบประมาณว่าเป็นไปตามวินัยการคลังและการงบประมาณของประเทศหรือไม่ เนื่องจากการทำหน้าที่ของศาลปกครองในเรื่องดังกล่าวถือเป็นการควบคุมการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินเพื่อมิให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติได้ (...)”¹⁸ ดังนั้นศาลปกครองจึงได้มีคำสั่งประธานศาลปกครองสูงสุด ที่ 41/2558 ลงวันที่ 8 เมษายน 2558 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาเตรียมการจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครอง ปฏิบัติหน้าที่ในการกำหนดทิศทาง นโยบาย แผนงาน และโครงการที่จำเป็นเพื่อรองรับการจัดตั้งแผนกคดีดังกล่าว ทั้งนี้ศาลปกครองได้จัดเตรียมความพร้อมในด้านต่าง ๆ ดังนี้ 1) เชิญวิทยากรผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับวินัยการคลังและการงบประมาณมาบรรยายให้ความรู้แก่บุคลากรของศาลปกครอง 2) จัดทำคู่มือเกี่ยวกับประเภทคดีวินัยการคลังและการงบประมาณเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น¹⁹

ต่อมา ในวันที่ 6 พฤศจิกายน 2558 ประธานศาลปกครองสูงสุดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 7 วรรคสองและวรรคสาม และมาตรา 7/1 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ออกประกาศให้จัดตั้งแผนกในศาลปกครองสูงสุดและในศาลปกครองชั้นต้นตามประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด

¹⁸ สำนักงานศาลปกครอง, “ศาลปกครองเตรียมการเพื่อรองรับการยกย่องรัฐธรรมนูญในส่วนที่บัญญัติให้มีแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณขึ้นในศาลปกครองโดยมีวิธีพิจารณาคดีเป็นพิเศษ”, ข่าวศาลปกครอง Administrative Court News, ครั้งที่ 30/2558, (2558), น. 1.

¹⁹ เพิ่งอ้าง, หน้าเดียวกัน

เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครองสูงสุด²⁰ และประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครองชั้นต้น²¹ ตามลำดับ ซึ่งในประกาศฉบับดังกล่าวได้มีการอธิบายเหตุผลและความจำเป็นในการประกาศใช้ประกาศนี้ในย่อหน้าแรก ที่ปรากฏว่า “(...) ปัญหาเกี่ยวกับวินัยการคลังและการงบประมาณก่อให้เกิดความเสียหายต่อเสถียรภาพของฐานะการคลังภาครัฐ ประเทศชาติ และประชาชนเป็นอย่างมาก สมควรให้การดำเนินการกระบวนวิธีพิจารณาคดีวินัยการคลังและการงบประมาณเป็นไปด้วยความรวดเร็ว เพื่อให้ทันต่อการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น อันจะเป็นประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ” และได้มีการประกาศเผยแพร่ในข่าวประชาสัมพันธ์ของสำนักงานศาลปกครอง โดยนายไกรรัช เญยวิจิตร รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง รักษาการในตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง (ในเวลานั้น) ได้เปิดเผยว่า “วันที่ 1 ธันวาคม 2558 ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นทุกแห่ง จะดำเนินการเปิดทำการแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ เป็นวันแรก โดยแผนกคดีดังกล่าวจะพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยการคลังและการงบประมาณโดยเฉพาะ (...) เพื่อให้การดำเนินการกระบวนพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยการคลังและการงบประมาณเป็นไปโดยรวดเร็ว ทันต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่อาจเกิดขึ้น อันจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ”²²

จากความมุ่งหมายในการเตรียมความพร้อมในการจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครอง ตามคำสั่งประธานศาลปกครองสูงสุด ที่ 41/2558 ที่ได้กล่าวมาข้างต้น สำนักงานศาลปกครองจึงได้มีการจัดการบรรยายทางวิชาการ การอบรมสัมมนา และค้นคว้าจัดทำเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมให้บุคลากรภายในศาลปกครองมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับคดีวินัยการคลังและการงบประมาณมากที่สุด รวมเป็นจำนวน 5 ครั้ง²³ นอกจากนี้

²⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 105 ก ราชกิจจานุเบกษา 6 พฤศจิกายน 2558, น. 16.

²¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 105 ก ราชกิจจานุเบกษา 6 พฤศจิกายน 2558, น. 18.

²² สำนักงานศาลปกครอง, “ศาลปกครองพร้อมเปิดแล้ว ... แผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครองสูงสุด และในศาลปกครองชั้นต้น ทุกแห่งทั่วประเทศ”, ข่าวประชาสัมพันธ์, (2558), น. 1-2.

²³ วันที่ 22 เมษายน 2558 สำนักงานศาลปกครองได้มีการจัดบรรยายทางวิชาการ เรื่อง “วินัยทางงบประมาณและการคลัง” โดย ดร.สุทธิพล ทวีชัยการ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และประธานกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง (ในเวลานั้น) และ รศ. ดร.อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ในเวลานั้น), โปรดดู สำนักงานศาลปกครอง, “ศาลปกครองพร้อมพร้อมในการเตรียมการจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ”, ข่าวศาลปกครอง Administrative Court News, ครั้งที่ 33/2558, (2558), น. 1.)

วันที่ 6 ตุลาคม 2558 ได้มีการจัดโครงการบรรยายทางวิชาการ เรื่อง “บทบาทและหน้าที่ของศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทางภาษี” (La place et le rôle des juridictions financières) โดยอาจารย์แวงซองท์ ดูซาร์ต (Vincent Dussart) จากมหาวิทยาลัยตูลุส 1 คาปีตอล (Université Toulouse 1 Capitole) สาธารณรัฐฝรั่งเศส และการเสวนาโต๊ะกลมในหัวข้อ “ศาลวินัยการคลังและการงบประมาณของฝรั่งเศส” (Cour de la discipline budgétaire et financière), (โปรดดู สำนักงานศาลปกครอง, “การบรรยายทางวิชาการโดยศาสตราจารย์ด้านกฎหมายมหาชน”, (12 ตุลาคม 2558), [online] Available from : https://admincourt.go.th/admincourt/site/08news_detail.php?ids=14580 [30 มีนาคม 2565].)

(มีต่อหน้าถัดไป)



สำนักงานศาลปกครองยังได้มีการผลิตผลงานทางวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ²⁴ และปัจจุบันสำนักงานศาลปกครองและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ร่วมลงนาม MOU ส่งเสริมความร่วมมือด้านวิชาการระหว่างสองหน่วยงานเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2565 เพื่อประสานความร่วมมือภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ของทั้งสองหน่วยงานให้สอดคล้องเชื่อมโยงกัน

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 23)

วันที่ 20 กันยายน 2560 ได้มีการจัดบรรยายทางวิชาการหัวข้อ “หลักเกณฑ์พื้นฐานเกี่ยวกับการคลังมหาชน” และหัวข้อ “ศาลบัญชี และศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของสาธารณรัฐฝรั่งเศส” โดยศาสตราจารย์อแลง ปารียองต์ (Prof. Alain PARIENTE) วิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิจากมหาวิทยาลัยบอร์โดซ์ 4 (Université Bordeaux-IV) สาธารณรัฐฝรั่งเศส, (โปรดดู สำนักงานศาลปกครอง, “กิจกรรมการบรรยายทางวิชาการในหัวข้อ หลักเกณฑ์พื้นฐานเกี่ยวกับการคลังมหาชน”, (2 ตุลาคม 2560), [online] Available from : https://admincourt.go.th/admincourt/site/08news_detail.php?ids=16274 [30 มีนาคม 2565].)

วันที่ 16 สิงหาคม 2559 ได้มีการจัดสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.” โดยได้รับการสนับสนุนจากมูลนิธิคอนราต อาเดนาวร์ โดยมีนายสุวิทย์ วัฒนาวณิช ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (ในเวลานั้น) ดร.พรชัย จีระเวช รองผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (ในเวลานั้น) และนายธีรเดช ลิขิตตระกูลวงศ์ ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (ในเวลานั้น) เป็นวิทยากร, (โปรดดู สำนักงานศาลปกครอง, “สำนักงานศาลปกครองจัดโครงการสัมมนา เรื่อง “สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.” ภายใต้โครงการสัมมนาเตรียมความพร้อมการจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ”, (16 สิงหาคม 2559), [online] Available from : https://admincourt.go.th/admincourt/site/08news_detail.php?ids=15401 [30 มีนาคม 2565].)

วันที่ 20-22 กรกฎาคม 2561 ได้มีการจัดโครงการสัมมนาตุลาการศาลปกครองสูงสุด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ในหัวข้อ “วิधिพิจารณาคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ” และ “นโยบายและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561” โดยมี ศ. ดร.อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และนายโสมทัต นิธิธีรรัตน์ นักตรวจเงินแผ่นดินชำนาญการ เป็นวิทยากร, (โปรดดู สำนักงานศาลปกครอง, “สำนักงานศาลปกครองจัดโครงการสัมมนาตุลาการศาลปกครองสูงสุด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ในหัวข้อ วิधिพิจารณาคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ”, (24 กรกฎาคม 2561), [online] Available from : https://admincourt.go.th/admincourt/site/08news_detail.php?ids=17069 [30 มีนาคม 2565].)

²⁴ อาทิ วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 15 ฉบับที่ 3 (กรกฎาคม-กันยายน) 2558 ในหัวข้อ บทความทางวิชาการ เรื่อง “คดีวินัยการคลังและการงบประมาณ”, (โปรดดู สำนักงานศาลปกครอง, “วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 15 ฉบับที่ 3 (กรกฎาคม-กันยายน) 2558”, (27 เมษายน 2559), [online] Available from : <https://admincourt.go.th/ADMINCOURT/site/09bookdetail-4934.html> [30 มีนาคม 2565].) และหนังสือ “พฤติกรรมหรือการกระทำผิด “ละเมิด-วินัย” : เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการเงิน-บัญชีและการคลัง ของสำนักงานศาลปกครอง”, (โปรดดู สำนักงานศาลปกครอง, “พฤติกรรมหรือการกระทำผิด “ละเมิด-วินัย” : เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการเงิน-บัญชีและการคลัง”, (18 มกราคม 2565), [online] Available from : <https://admincourt.go.th/admincourt /site/09bookdetail-6744.html> [30 มีนาคม 2565].)

อันจะเป็นการส่งเสริมให้การปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครองและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ²⁵

2.2 เขตอำนาจของศาลปกครองในคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ

ในส่วนที่ (2.2) ของบทความนี้จะประกอบไปด้วยเนื้อหา 2 ส่วน ได้แก่ (2.2.1) วัตถุแห่งคดีพิพาทที่อยู่ภายใต้อำนาจของศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ และ (2.2.2) ศาลปกครองที่มีเขตอำนาจเหนือคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ

2.2.1 วัตถุแห่งคดีพิพาทที่อยู่ภายใต้อำนาจของศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ

คำถามที่สำคัญประการแรก คือ ศาลปกครองมีบทบาทอย่างไรในการรักษาวินัยทางการคลัง เมื่อพิจารณาจากบรรดาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในหมวด 3 วินัยการเงินการคลัง แล้วจะเห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ในทางการคลังให้ฝ่ายปกครองต้องเคารพและปฏิบัติตาม เช่น เงินทั้งปวงที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรณีพิเศษ จะต้องนำส่งคลังตามมาตรา 34 วรรคหนึ่ง เงินที่ขอเบิกจากคลังถ้าไม่ได้ใช้จ่ายหรือจ่ายไม่หมด หน่วยงานของรัฐจะต้องนำส่งคืนคลังโดยไม่ชักช้าตามมาตรา 40 การบริหารจัดการทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองหรือการกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและประชาชน ความคุ้มค่า และความประหยัดตามมาตรา 44 เป็นต้น ดังนั้น โดยหลักแล้วหากฝ่ายปกครองมีการกระทำที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวหรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และหรือกรณีดังกล่าวก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหาย ศาลปกครองย่อมมีอำนาจที่จะหยิบยกพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เป็นเครื่องมือในการควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) (2) และ (3) ตามลำดับ

อย่างไรก็ดี ปัจจุบัน (พฤศจิกายน 2565) ยังไม่มีคดีปกครองที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองแต่อย่างใด สาเหตุสำคัญที่ยังไม่มีการนำกฎหมายดังกล่าวมาปรับใช้ก็เนื่องมาจาก

(1) กฎหมายฉบับดังกล่าวยังคงถือว่าเป็นกฎหมายใหม่ที่ยังไม่ค่อยมีการกล่าวถึงในวงการกฎหมายปกครอง ส่วนมากมักจะเป็นที่สนใจกันในวงการกฎหมายการคลัง โดยเฉพาะภาคส่วนของการบริหารรัฐกิจที่เป็นเรื่องในทางบริหารอันอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐสภา กระทรวงการคลัง หรือ สำนักงบประมาณ เป็นต้น ยังคงห่างไกลกับการเป็น “คดีปกครอง” ในศาลปกครอง

²⁵ สำนักงานศาลปกครอง, “สำนักงานศาลปกครองและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินร่วมลงนาม MOU ส่งเสริมความร่วมมือด้านวิชาการระหว่างสองหน่วยงาน”, (22 กุมภาพันธ์ 2565), [online] Available from : https://admincourt.go.th/ADMINCOURT/site/08news_detail.php?ids=22291 [30 มีนาคม 2565].

(2) สภาพบังคับของกฎหมายดังกล่าวมีความไม่แน่นอนชัดเจนว่าจะเป็นกฎหมายในทางนโยบายหรือกฎหมายในทางปกครองที่สามารถนำมาปรับใช้กับการกระทำทางปกครองได้โดยตรง และแม้กระทั่งในส่วนของการคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นองค์กรที่มีบทบาทหน้าที่โดยตรงในการนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้ในการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มี “พฤติกรรม” ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ก็ยังมีการถกเถียงกันในทางวิชาการอยู่ในปัจจุบันว่ากฎหมายดังกล่าวมีขอบเขตในการใช้บังคับและกำหนดโทษทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐมากน้อยเพียงใด

อย่างไรก็ตาม หากเป็นกรณีอื่น ๆ ที่ฝ่ายปกครองได้ใช้เครื่องมือทางการคลังที่เข้าลักษณะเป็นการกระทำทางปกครอง ก็สามารถตกอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองได้เช่นกัน ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีหมายเลขแดงที่ พ. 12/2546 ในคดีฟ้องเพิกถอนกฎกระทรวงว่าด้วยสินค้าที่ผู้ประกอบการจะขอลดหย่อนภาษีได้ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 5 และมาตรา 101 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 ซึ่งเป็นการขอให้ศาลปกครองเข้ามาตรวจสอบเครื่องมือทางการคลังประเภทรายได้สาธารณะที่มีลักษณะเป็นกฎ เป็นต้น การใช้อำนาจของศาลปกครองในลักษณะดังกล่าวย่อมถือได้ว่าเป็นการรักษาวินัยทางการคลังโดยตรง กล่าวคือ ศาลปกครองมีอำนาจเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายทางการคลังในระดับพระราชบัญญัติ หรือมีอำนาจสั่งให้ฝ่ายปกครองที่ละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว เป็นต้น ทั้งนี้ก็เพื่อให้วินัยทางการคลังที่ได้รับการรับรองเอาไว้ในกฎหมายต่าง ๆ ได้รับการเคารพและปฏิบัติตามในความเป็นจริง อย่างไรก็ตาม คดีพิพาทดังกล่าวก็ไม่ได้ถูกจัดกลุ่มให้อยู่ในประเภทคดีวินัยการคลังและการงบประมาณแต่อย่างใด ศาลปกครองยังถือว่าเป็นคดีฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองทั่วไปเท่านั้น²⁶

แล้วคดีประเภทใดที่ศาลปกครองจะถือว่าเป็นคดีวินัยการคลังและการงบประมาณที่จะอยู่ในความรับผิดชอบของแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ ปัจจุบันยังไม่มี การให้คำนิยามของ “คดีวินัยการคลังและการงบประมาณ” ไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ จะมีก็แต่เพียงคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 28 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบข้อ 6 (5) และ (6) ของระเบียบ ก.ศป. ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ประธานศาลปกครองสูงสุดและอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น และการบริหารงานศาลปกครอง พ.ศ. 2544 ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน 2558

²⁶ ในบทความนี้จะทำการศึกษาเฉพาะในส่วนของคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณเท่านั้น ส่วนคดีปกครองทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับวินัยทางการคลังที่ไม่ได้ตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ นั้น ผู้เขียนจะทำการศึกษาและอธิบายในโอกาสต่อไป

ในข้อ 1 ของคำแนะนำนี้ กำหนดว่า “**คดีปกครองเกี่ยวกับวินัยการคลังและการงบประมาณ**” หมายถึง คดีพิพาททางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในกรณีการฝ่าฝืนข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริหารการเงินและการคลังที่ออกตามความในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อกำหนดอื่นใดที่เกี่ยวกับการรับ การเบิก การจ่าย การใช้จ่าย การบริหารงบประมาณ และก่อหนี้ผูกพันการจัดเก็บรายได้ การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษาการพัสดุ และการจัดการซึ่งเงิน ทรัพย์สิน ลิทธิประโยชน์ใด ๆ ของหน่วยงานทางปกครอง ที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค และเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงานทางปกครอง ทั้งนี้ ให้ความหมายรวมถึงเงิน ทรัพย์สิน ลิทธิและผลประโยชน์ดังกล่าวที่หน่วยงานทางปกครองมีอำนาจ หรือสิทธิใช้จ่าย หรือประโยชน์ด้วย **ซึ่งเป็นความผิดวินัยทางการคลังและการงบประมาณและได้รับการลงโทษปรับทางปกครองตามกฎหมาย**”²⁷ เมื่อพิจารณาจากถ้อยคำดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายการคลังเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ เช่น พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 หรือในระดับกฎ เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2562 หรือระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2562 เป็นต้น แต่จากคำนิยามดังกล่าว **ไม่ใช่ว่าการฝ่าฝืนกฎหมายการคลังทุกกรณี จะตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ แต่ต้องเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายการคลังและถูกลงโทษปรับทางปกครอง** ทั้งนี้ องค์การที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบและลงโทษทางปกครอง ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนไม่เคารพต่อวินัยทางการคลังของประเทศไทยในปัจจุบัน ได้แก่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนั้น การกระทำทางปกครองที่เป็นวัตถุแห่งคดีของแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครอง จึงถูกจำกัดอยู่เพียงแค่**คำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน**

คำถามที่สำคัญประการต่อมา คือ “ความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง” ที่เป็นวัตถุแห่งคดีของแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครอง นั้น มีความหมายอย่างไร มีจุดมุ่งหมายและความสำคัญอย่างไร และเป็นแนวคิดที่มีรากฐานที่มาจากแหล่งกำเนิดใดจากการศึกษาพบว่า ความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังที่เป็นฐานความผิดที่ประเทศไทยได้รับอิทธิพลมาจากระบบกฎหมายการคลังของฝรั่งเศส เป็นแนวคิดที่เกิดจากความจำเป็นในการปราบปรามการละเมิดกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายงบประมาณอย่างร้ายแรง รวมไปถึงการใช้จ่ายเงินในกองทุน

²⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 105 ก ราชกิจจานุเบกษา 6 พฤศจิกายน 2558, น. 21.



สาธารณะไปอย่างสูญเปล่า (la nécessité de réprimer sévèrement les manquements aux règles relatives à l'exécution du budget, ainsi que le gaspillage des deniers publics)²⁸ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงกระทำความผิดทางการคลัง (les actes des agents publics constituant des fautes lourdes ou des irrégularités dans la gestion des finances publiques)²⁹ อันเป็นการกระทำละเมิดต่อมาตรการทางการเงินการคลัง (L'infraction à l'ordre public financier) ที่มีกฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติและกำหนดโทษทางปกครองในกรณีที่มีการฝ่าฝืนไม่เคารพและปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะต้องถูกลงโทษ³⁰ ประเทศไทยรับและดัดแปลงมาจากสถาบันต้นแบบในประเทศฝรั่งเศส คือ ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง (La Cour de discipline budgétaire et financière)³¹ แต่เมื่อองค์กรวินิจัยความผิดดังกล่าวไม่ใช่องค์กรตุลาการเหมือนอย่างในประเทศฝรั่งเศส แต่มีสถานะเป็นฝ่ายปกครอง การใช้อำนาจตามกฎหมายนี้จึงมีสถานะทางกฎหมายเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งตกอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครอง³²

นอกจากนี้ ตั้งแต่เปิดทำการในวันที่ 1 ธันวาคม 2558 จนถึงวันที่ 30 กันยายน 2564 มีคดีรับเข้ารวมจำนวน 91 คดี (พิจารณาแล้วเสร็จ จำนวน 62 คดี) แบ่งเป็นคดีในศาลปกครองชั้นต้นจำนวน 49 คดี (พิจารณาแล้วเสร็จ จำนวน 47 คดี) คดีในศาลปกครองสูงสุด จำนวน 42 คดี (พิจารณาแล้วเสร็จจำนวน 15 คดี)³³ ซึ่งทุกคดีล้วนแล้วแต่เป็นคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางปกครองของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในคดีวินัยทางงบประมาณและการคลังตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) เท่านั้น

จากเหตุผลทั้งหมดที่ได้กล่าวมาข้างต้นจึงสรุปได้ว่า คดีวินัยทางการเงินการคลังและการงบประมาณในศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณจึงมีความหมายเฉพาะถึงคดีฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังที่ออกโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ประกอบพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 และระเบียบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการตรวจสอบกรณีพิเศษและการเสนอเรื่องความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 (รวมถึง

²⁸ Stéphanie Damarey, Droit public financier, (Dalloz, 2^e éd., 2021), p. 376-377.

²⁹ Franck Waseman, Les finances publiques, (Documentation française, 9e éd., 2018), p. 130.

³⁰ Frank Mordacq, Les-finances-publiques, (PUF, 5e éd., 2018), p. 104.

³¹ วิษณุ วรรณุญ, ความสำคัญของวินัยการเงินการคลังต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย, เอกสารวิชาการส่วนบุคคล (Individual Study), การอบรมหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 7 วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, (2562), น. 4.

³² เพิ่งอ้าง, หน้าเดียวกัน

³³ สำนักงานศาลปกครอง, สถิติคดีปกครอง ประจำเดือนกันยายน 2564, สำนักบริหารยุทธศาสตร์สำนักงานศาลปกครอง, (2564), น. 2.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ประกอบระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ในคดีที่มีการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองต่อศาลปกครองก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560) หากศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่าคำสั่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาเพิกถอนการกระทำดังกล่าว ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.ง. 2/2563 ที่ อ.ง. 6/2564 และที่ อ.ง. 7/2564

2.2.2 ศาลปกครองที่มีเขตอำนาจเหนือคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ

ปัจจุบัน คดีวินัยการคลังและการงบประมาณเป็นคดีที่อยู่ภายใต้อำนาจของศาลปกครองสูงสุด เนื่องจากเป็นคดีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้ผู้มีสิทธิฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรงตามมาตรา 240 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560³⁴ ประกอบมาตรา 11 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542³⁵ อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เคยมีการฟ้องคดีไปยังศาลปกครองชั้นต้นตามหลักทั่วไปในมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวยังไม่มียกเว้นคดีที่กำหนดให้นำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น คดีที่ปรากฏในศาลปกครองสูงสุดในปัจจุบันจึงอาจจำแนกได้เป็น 2 กรณี ได้แก่ 1) คดีที่มีการฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ใช้บังคับ ซึ่งเป็นคดีประเภทอุทธรณ์ คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1/2564 ที่ อ. 2/2564 และที่ อ. 3/2564 เป็นต้น และ 2) คดีที่มีการฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญ

³⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 240 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้ (...)

(5) สั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำความผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ถูกสั่งลงโทษตาม (5) อาจอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับคำสั่ง ในการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดต้องคำนึงถึงนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินตาม (1) และ (2) ประกอบด้วย

³⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 11 ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้ (...)

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด



แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ใช้บังคับ ซึ่งเป็นคดีฟ้องตรงต่อศาลปกครองสูงสุด เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พง. 1/2563 ที่ พง. 1/2564 และที่ พง. 2/2564 เป็นต้น

ในช่วงที่มีการเปลี่ยนผ่านจากระบบกฎหมายเก่าไปยังระบบกฎหมายใหม่ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน อนึ่ง ปราบกฎประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลที่จะใช้บังคับกับคดีซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยวางหลักกฎหมายในประเด็นดังกล่าวไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พง. 3/2564 ว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตราไว้ ณ วันที่ 6 เมษายน 2560 (...) แม้คำชี้แจงของผู้ถูกฟ้องคดีจะอ้างว่า คำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังที่ รค 13/2560 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2560 เป็นกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ประกอบระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ซึ่งมีใช้กรณีเป็นการสั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำความผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐตามมาตรา 240 วรรคหนึ่ง (5) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และมาตรา 27 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐดังกล่าว ปัจจุบันได้ตราเป็นพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 20 เมษายน 2561 เป็นต้นไปก็ตาม แต่บทเฉพาะกาล มาตรา 115 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติรับรองให้การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับวินัยทางงบประมาณและการคลังที่ได้กระทำตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ไปแล้ว ก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าเป็นการชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ 12 ธันวาคม 2560 ภายหลังจากที่มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ขึ้นใช้บังคับแล้ว คดีนี้จึงเป็นคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุดในการพิจารณาพิพากษาคดีตามมาตรา 11 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542” ดังนั้น นับตั้งแต่วันที่ มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 การฟ้องเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางปกครองของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด กล่าวคือ นับจากวันที่ มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ไม่ใช่วันที่มีข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการลงโทษทางปกครองหรือวันที่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินใช้อำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งทางปกครองแต่ประการใด

ในส่วนของการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจลงโทษทางวินัยการคลังและการงบประมาณโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 (กฎหมายวิธีสบัญญัติ) ประกอบพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 (กฎหมายสารบัญญัติ) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันนั้น จากการตรวจสอบข้อมูลในปัจจุบัน (ณ เดือนมีนาคม 2565) พบว่ายังไม่มี การฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่คณะกรรมการ

ตรวจเงินแผ่นดินออกมาโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าวในศาลปกครองแต่ประการใด เนื่องจากยังไม่มีกรออกคำสั่งลงโทษทางปกครองตามกฎหมายปัจจุบันโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ส่วนที่ 3 บทวิเคราะห์

ส่วนที่ 3 ของบทความนี้ประกอบไปด้วยเนื้อหา 3 ส่วน ได้แก่ (3.1) ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณตามนัยมาตรา 195 ของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับเสนอสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติลงมติ) และประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครอง และ (3.2) ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในปัจจุบันตามนัยของคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินกระบวนการพิจารณาตีปกครองในแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และ (3.3) บทบาทของศาลปกครองในการรักษาวินัยทางการคลังในรอบสองทศวรรษ

3.1 ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณตามนัยมาตรา 195 ของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับเสนอสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติลงมติ) และประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครอง

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หรือหลักการกระทำของฝ่ายปกครองต้องเคารพต่อกฎหมาย (la soumission de l'Administration au droit) เป็นหลักการพื้นฐานในทางกฎหมายมหาชนที่เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและกฎเกณฑ์ที่ตนเองตราขึ้น เป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติรัฐที่ให้หลักประกันแก่ประชาชนว่าฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจอย่างจำกัด³⁶ และเพื่อให้หลักการดังกล่าวได้รับการเคารพและปฏิบัติตาม นิติกรรมทางปกครองจึงต้องถูกควบคุมตรวจสอบได้โดยศาลปกครอง ซึ่งมีอำนาจเพิกถอนนิติกรรมดังกล่าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (le recours pour excès de pouvoir)³⁷ อันสอดคล้องกับความในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย (...)” ซึ่งโดยธรรมชาติของเรื่องการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง ย่อมเป็นการใช้อำนาจควบคุม “ภายหลัง” จากที่มีการกระทำทางปกครอง เนื่องจากการ “ชี้ขาด” ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำที่เกิดขึ้นแล้วของฝ่ายปกครอง

³⁶ Jean Waline, Droit administratif, (Dalloz, 28^e éd., 2020), p. 30.

³⁷ Didier Truchet, Le droit public, (PUF, 4^e éd., 2018), p. 72-73.

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาร่างมาตรา 195 ของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับเสนอสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติลงมติ) ที่กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจในการควบคุม การกระทำของฝ่ายบริหารที่อาจจะ “ก่อให้เกิดการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอันวิญญูชนพึงเห็นได้ว่าจะก่อให้เกิด **ความเสียหายแก่รัฐ**” ประกอบกับประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีวินัย การคลังและการงบประมาณในศาลปกครองสูงสุด และประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้ง แผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งยังคงปรากฏร่องรอยของแนวความคิด เดียวกันนี้ในปัจจุบันในย่อหน้าแรก ที่ระบุว่า “(...) ปัญหาเกี่ยวกับวินัยการคลังและการงบประมาณก่อให้เกิด ความเสียหายต่อเสถียรภาพของฐานะการคลังภาครัฐ ประเทศชาติและประชาชนเป็นอย่างมาก สมควรให้ การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีวินัยการคลังและการงบประมาณเป็นไปด้วยความรวดเร็ว เพื่อให้ทัน **ต่อการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น** อันจะเป็นประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ” แล้วจะเห็นได้ว่า กรณีเป็นเรื่องที่มีความแตกต่างจากอำนาจทั่วไปของศาลปกครองในการควบคุมตรวจสอบ “ความชอบด้วยกฎหมาย” ของการกระทำทางปกครอง เนื่องจากวัตถุประสงค์มีลักษณะที่ค่อนข้างไปในทาง บริหารโดยแท้ เป็นการใช้อำนาจทางการเมืองที่อยู่ในเขตแดนของการปฏิบัติหน้าที่เพื่อการดำรงอยู่ของรัฐ หรือความมั่นคงปลอดภัย ความเจริญก้าวหน้าของรัฐ โดยหลักแล้วการริเริ่มนโยบายการพัฒนาประเทศ ด้านต่าง ๆ เช่น การขออนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี กิจกรรมเหล่านี้เป็นการใช้อำนาจทางการเมือง ในการนำการบริหารเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐ จึงเป็นการกระทำที่อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย รัฐธรรมนูญ (ไม่ใช่กฎหมายปกครอง) ซึ่งมีสถานะเป็นการกระทำทางรัฐบาล (l'acte de gouvernement)³⁸ เป็นเรื่องของเหตุผลว่าด้วยการดำรงอยู่ของรัฐ (survivance de la raison d'État)³⁹ ที่โดยหลักแล้วองค์กร ฝ่ายตุลาการไม่สามารถควบคุมตรวจสอบได้ เพราะนอกจากจะเป็นเรื่องของการกระทำที่ไม่กระทบสิทธิ หรือไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะแล้ว ยังเป็นเรื่องที่อยู่ใน ดุลพินิจขององค์กรทางการเมืองที่กฎหมายละเว้นไม่เข้าไปกำหนดกฎเกณฑ์เข้าควบคุม เป็นหลักการ พื้นฐานสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจ⁴⁰

บทบาทดังกล่าวจึงไม่ใช่เรื่องของ การควบคุมตรวจสอบความชอบหรือไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย แต่เป็นการควบคุมตรวจสอบการกระทำที่อาจจะก่อให้เกิดความเสี่ยงหรือความเสียหาย ทาง **การคลังของประเทศ** อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ถึงแม้การกระทำที่เป็นวัตถุประสงค์จะไม่ขัดหรือแย้งต่อ กฎหมาย แต่หากมีลักษณะเป็นการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอันวิญญูชนพึงเห็นได้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ศาลปกครองย่อมมีอำนาจในการเข้าไปควบคุมตรวจสอบเพื่อ “ป้องกัน” ไม่ให้เกิดความเสียหายอย่างทันทั่วทั้ง

³⁸ สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, (วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 14, 2563), น. 248-250.

³⁹ Prosper Weil et Dominique Pouyaud, Droit administratif, (PUF, 26^e éd., 2019), p. 80.

⁴⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, (สำนักพิมพ์นิติธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 1, 2538), น. 188-189.

ด้วยเหตุนี้ การกำหนดให้ศาลปกครองเข้าไปมีอำนาจในดินแดนดังกล่าวจึงเป็นการกำหนดให้ “อำนาจพิเศษ” แก่ศาลปกครองตามนิติบัญญัติของรัฐบาลในการ “ป้องกัน” นโยบาย “ประชานิยม” ที่ได้รับความรับผิดชอบที่ “อาจ” นำมาซึ่งความเสี่ยงหรือความเสียหายทางการคลังหรือเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว ไม่ใช่การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองซึ่งเป็น “อำนาจปกติ” ทั่วไปของศาลปกครองตามหลักนิติรัฐ อำนาจดังกล่าวจึงไม่ใช่เรื่องที่เคยปรากฏอยู่ในขอบเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น หากจะกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจในลักษณะดังกล่าวจึงต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติเดียวกันในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง และมาตรา 72 วรรคหนึ่ง เพื่อรองรับอำนาจดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ

แม้แนวคิดข้างต้นเป็นแนวคิดที่มีความใหม่และมีความน่าสนใจ แต่ก็เป็นเรื่องที่อันตรายต่อสภาพความเป็นกลางทางการเมืองขององค์กรตุลาการตามหลักนิติรัฐ เนื่องจากเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ศาลปกครองจะต้องเข้าไปปะทะกับความขัดแย้งทางการเมืองในเรื่องของนโยบายสาธารณะที่ดี ที่คุ้มค่า หรือที่ควรจะเป็น เนื่องจากถ้อยคำว่า “ก่อให้เกิดการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอันวิญญูชนพึงเห็นได้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ” เป็นถ้อยคำที่มีความเป็นนามธรรมสูงมาก มีองค์ประกอบในทางเศรษฐศาสตร์และในทางรัฐศาสตร์มากกว่าในทางนิติศาสตร์อย่างมีนัยสำคัญ อีกทั้งยังเป็นเรื่องของการควบคุมตรวจสอบ “ก่อน” ที่จะมีการกระทำของฝ่ายบริหาร ซึ่งไม่อาจคาดการณ์ได้โดยง่ายว่านโยบายโครงการ หรือพฤติกรรมของฝ่ายบริหารจะนำมาซึ่งความเสี่ยงหรือความเสียหายทางการคลังในระยะยาว โดยหลักแล้วความรับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวจึงควรปล่อยให้เป็นเรื่องของการควบคุมตรวจสอบในทางการเมืองที่ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐสภาและประชาชนตามหลักการปกครองพื้นฐานในระบอบเสรีประชาธิปไตย

3.2 ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในปัจจุบันตามนัยของคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินการกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ตามคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินการกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน 2558 ในข้อ 1 ที่กำหนดว่า “คดีปกครองเกี่ยวกับวินัยการคลังและการงบประมาณ” หมายถึง **คดีพิพาททางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542** ในกรณีการฝ่าฝืนข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริหารการเงินและการคลังที่ออกตามความในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อกำหนดอื่นใดที่เกี่ยวกับการรับ การเบิก การจ่าย (...) **ซึ่งเป็นความผิดวินัยทางการคลัง และการงบประมาณและได้รับการลงโทษปรับทางปกครองตามกฎหมาย** และหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในวันที่ 6 เมษายน 2560 จะเห็นได้ว่า ไม่ได้มีการกล่าวถึงแผนกคดีดังกล่าวเอาไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ประการใด ในส่วนของคดีวินัยทางการคลังจะมีก็แต่เพียง

บทบัญญัติมาตรา 240 วรรคสาม ที่กำหนดให้ผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยการคลังและการงบประมาณ โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อาจอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับคำสั่ง ในการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดต้องคำนึงถึงนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วย เมื่อพิจารณาขอบเขตอำนาจของศาลปกครองในคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยทางการคลังตามรัฐธรรมนูญประกอบกับคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด และแนวทางปฏิบัติของศาลปกครองในการตีความและบริหารจัดการประเภทคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครองตั้งแต่เปิดทำการจนถึงปัจจุบัน จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า คดีปกครองเกี่ยวกับวินัยการคลังและการงบประมาณ คือ คดีฟ้องเพิกถอน “คำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง” ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) เท่านั้น ไม่ได้หมายความรวมถึงคดีปกครองประเภทอื่น ๆ แต่ประการใด

การเกิดขึ้นของแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณจึงไม่ได้เป็นการเพิ่มเติมอำนาจให้ศาลปกครอง เพียงแต่มีลักษณะเป็นการจัดประเภท หมวดหมู่ของ “คดีปกครองปกติ” เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายการคลังและการงบประมาณที่มีกฎหมายกำหนดให้ฐานความผิดวินัยทางการคลังและการงบประมาณ และกำหนดโทษทางปกครองเอาไว้เท่านั้น ไม่ได้กำหนดให้มี “อำนาจพิเศษ” เพิ่มขึ้นมาจากนิตินโยบายของประเทศไทยในเวลานั้นแต่อย่างใด

บทบาทของศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในปัจจุบันจึงเป็นการรักษาวินัยทางการคลังโดยทางอ้อม กล่าวคือ เป็นกรณีที่กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีบทบาทในการรักษาวินัยทางการคลังโดยตรงในการใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบและวินิจฉัยลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีพฤติกรรมจงใจฝ่าฝืนมาตรการทางการคลังที่กฎหมายกำหนดว่าเป็นความผิดและกำหนดโทษทางปกครอง เป็นมาตรการป้องปรามซึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะควบคุมตรวจสอบการเงินของแผ่นดินเพื่อป้องกันการทุจริตและความเสียหายมิให้เกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานและเพื่อประโยชน์แก่ราชการเป็นสำคัญ⁴¹ อันเป็นกลไกสำคัญหนึ่งในการรักษาวินัยทางการคลังของรัฐ ในขณะที่ศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณจะเข้ามาควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยดังกล่าวอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งแตกต่างจากต้นแบบอย่างในประเทศฝรั่งเศสที่ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังมีอำนาจควบคุมตรวจสอบและมีคำพิพากษาลงโทษได้เองโดยตรง⁴²

⁴¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟง. 1/2563

⁴² วิษณุ วรรณุญ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 34, น. 7-8.

3.3 บทบาทของศาลปกครองในการรักษาวินัยทางการคลังในรอบสองทศวรรษ

การศึกษาในเชิงเปรียบเทียบถึงบทบาทของศาลปกครองในการรักษาวินัยทางการคลัง นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะทำให้เห็นภาพความสัมพันธ์ระหว่างศาลปกครองและวินัยทางการคลังชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยอาจทำการศึกษาแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ (1) บทบาทของศาลปกครองในช่วงระหว่างที่ใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (2) บทบาทของศาลปกครองตามเจตนารมณ์ของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับเสนอสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติลงมติ) และ (3) บทบาทของศาลปกครองในปัจจุบัน โดยมีรายละเอียดที่ปรากฏในตารางด้านล่างนี้

	รัฐธรรมนูญ 2540 - รัฐธรรมนูญ 2550	ร่างรัฐธรรมนูญ (ฉบับเสนอ สปช.)	รัฐธรรมนูญ 2560
คดีปกครองทั่วไปที่ เกี่ยวกับวินัยทางการคลัง	อยู่ในอำนาจของ ศาลปกครองชั้นต้น หรือศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี (พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ม. 9 - ม. 11)	อยู่ในอำนาจของ ศาลปกครองชั้นต้น หรือศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี (พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ม. 9 - ม. 11)	อยู่ในอำนาจของ ศาลปกครองชั้นต้น หรือศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี (พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ม. 9 - ม. 11)
คดีฟ้องเพิกถอนคำสั่ง ลงโทษวินัยทางการคลัง และการงบประมาณของ คณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดิน	อยู่ในอำนาจของ ศาลปกครองชั้นต้น (พ.ร.บ. จัดตั้ง ศาลปกครองฯ ม. 9 - ม. 11)	อยู่ในอำนาจของ ศาลปกครองชั้นต้น (พ.ร.บ. จัดตั้ง ศาลปกครองฯ ม. 9 - ม. 11)	อยู่ในอำนาจของ ศาลปกครองสูงสุด (รธน. ม. 240 ว. 3)
คดีตรวจสอบการใช้จ่าย เงินแผ่นดินอันวิญญูชน พึงเห็นได้ว่าจะก่อให้เกิด ความเสียหายแก่รัฐ/ การกระทำที่ไม่เป็นไป ตามกฎหมายว่าด้วยวินัย การเงินการคลังของรัฐ และอาจก่อให้เกิดความ เสียหายแก่การเงินการคลัง ของรัฐอย่างร้ายแรง	ไม่ปรากฏคดีประเภท ดังกล่าว	อยู่ในเขตอำนาจของ ศาลปกครองแผนกคดี วินัยการคลังและ การงบประมาณ (ร่าง รธน. ม. 195 ประกอบ ม. 229)	ศาลปกครองไม่มี เขตอำนาจเหนือคดี ดังกล่าว แต่เป็น อำนาจร่วมกันของ - คณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดิน - คณะกรรมการการ เลือกตั้ง - คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ - สภาผู้แทนราษฎร - วุฒิสภา - คณะรัฐมนตรี (รธน. ม. 245)

บทสรุป

บทบาทของแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณของศาลปกครองในปัจจุบัน ไม่ได้เป็นไปตามแนวทางที่วางเอาไว้ในร่างมาตรา 195 ของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับเสนอสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติลงมติ) ซึ่งเป็นบ่อเกิดของพัฒนาการทางกฎหมายวินัยทางการคลังในส่วนที่เกี่ยวข้องกับศาลปกครอง รวมถึงร่องรอยความคิดที่ยังคงปรากฏอยู่ในย่อหน้าแรกของประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครองสูงสุด และประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งออกมารองรับแนวคิดในการกำหนดให้แผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณมีบทบาทในการตรวจสอบ “ป้องกัน” การกระทำใด ๆ ที่ “ก่อให้เกิดการใช้เงินแผ่นดินอันวิญญูชนพึงเห็นได้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ” ในช่วงเวลาดังกล่าว แต่เป็นเพียงการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยการคลังและการงบประมาณของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอีกชั้นหนึ่ง บทบาทของแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในปัจจุบันจึงเป็นเพียงการรักษาวินัยทางการคลังโดยทางอ้อมเท่านั้น ทำให้ศาลปกครองไม่สู้เสี่ยงที่จะถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือในทางการเมืองในการโต้แย้งนโยบายสาธารณะที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดกล่าวอ้างว่ามีลักษณะที่ “อาจจะ” นำมาซึ่งความเสี่ยงหรือความเสียหายทางการคลังในระยะยาว แต่ปล่อยให้เป็นเรื่องในทางการเมืองที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบทางการเมืองด้วยตนเองเหมือนอย่างในระบบปกติของประเทศที่ปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย

จะเห็นได้ว่าแนวคิดในเรื่องของวินัยการคลังและบทบาทของศาลปกครองในการรักษาวินัยทางการคลังยังคงถือว่าเป็นเรื่องใหม่ สะท้อนให้เห็นผ่านความไม่สอดคล้องกันของถ้อยคำต่าง ๆ ที่ปรากฏในบทบัญญัติของกฎหมายในแต่ละฉบับ จึงมีความเป็นไปได้ที่จะเกิดการเปลี่ยนแปลงในอนาคตตามความเหมาะสม ดังคำกล่าวของ Héraclite d'Ephèse นักปรัชญาชาวกรีก ที่ว่า “ไม่มีอะไรที่แน่นอน ยกเว้นความเปลี่ยนแปลง” (Rien n'est permanent, sauf le changement) อย่างไรก็ตาม การเตรียมความพร้อมของศาลปกครองในองค์ความรู้เกี่ยวกับวินัยทางการคลัง ทำให้บุคลากรมีความเข้าใจและความพร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลงที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อประโยชน์ในการรักษาวินัยทางการคลังอย่างสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานในระบอบเสรีประชาธิปไตย